

УДК – 342
ББК – 67.400

ЧИРКИН Вениамин Евгеньевич,
Главный научный сотрудник сектора сравнительного правоведения
Института государства и права РАН,
доктор юридических наук, профессор
119019, Москва, Знаменка, 10, e-mail: vechirkin@yandex.ru

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

ОСНОВНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИЗНАКИ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА: ТРАДИЦИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Аннотация. В статье рассматриваются основные признаки федеративного государства, как они понимаются после второй мировой войны, распада колониальной системы и образования новых федеративных государств. В настоящее время число федераций возросло втрое. Особенности новых федераций побуждают оценить, насколько выделенные ранее в науке индикаторы федерализма соответствуют современности.

Ключевые слова: основные признаки федерации, современные федерации.

CHIRKIN Veniamin Evgenievich,
Chief researcher of sector of comparative jurisprudence
of Institute of the state and right of RAS, doctor of jurisprudence, professor
119019, Moscow, Znamenska, 10
vechirkin@yandex.ru

MAIN CONSTITUTIONAL SIGNS OF THE FEDERAL STATE: TRADITION AND PRESENT

Summary. In article the main signs of the federal state as they are understood after World War II, decay of colonial system and formation of new federal states are considered. Now the number of federations increased three times. Features of new federations induce to evaluate, the indicators of federalism which were how selected earlier in science correspond to the present.

Keywords: main signs of federation, the modern federations.

Профессор Б.С. Крылов и профессор Н.А. Михалева в научных исследованиях и особенно в преподавательской работе по конституционному праву часто обращались к проблеме федеративного государства. Вклад Б.С. Крылова в исследование российского федерализма довольно полно охарактеризован в интересной статье В.В. Невинского [1, с. 257–287]. Подобной специальной статьи о творчестве профессора Н.А. Михалевой найти не удалось, но ее научные заслуги, в том числе, по вопросам российского федерализма отражены во многих цитированных ее работ.

Н.А. Михалева и, особенно, Б.С. Крылов занимались исследованием не только российского федерализма. Они обращались и к опыту зарубежных государств (в частности, Б.С. Крылов провел исследование по вопросам федерализма в США), к вопросам сравнительного федерализма. В связи с этим на научных конференциях, в устных дискуссиях они говорили о некоторых общих юридических признаках федеративного государства, о его отличиях от унитарного, а позже – от регионального (регионалистского) государства, вся территория которого состоит из автономных образований с правом местного законодательства (в

Италии таких образований 20, в Испании – 17).

В научной литературе существует огромное число работ на многих языках стран мира, посвященных вопросам федерализма. Почти всегда называют те или иные признаки федерализма. Во многих позициях мнения ученых совпадают (например, что территория федерации едина, но состоит из территориальных единиц с особым правовым статусом, они в ст. 5 и других Конституции РФ обобщенно названы «субъектами федерации»; в зарубежной литературе обобщенного названия нет, мнения ученых совпадают в вопросе о верховенстве федерального права), но по другим позициям часто расходятся.

Длительное время признаки федерации формулировались на опыте федеративных государств, существовавших до распада колониальной системы (четыре государства в Европе, включая Чехословакию и Югославию, и шесть в Америке, РСФСР в составе СССР считалась федерацией на основе автономии, хотя большинством ее составных частей были края и области). Теперь число федеративных государств увеличилось втрое. В настоящее время в мире 28 федеративных государств: шесть в Европе – Россия, Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина (она, скорее, конфедерация, внутри нее есть два субъекта федерации, и один из них тоже федерация и с таким же названием – хорватско-боснийская Федерация Боснии и Герцеговины, другой субъект – Республика Сербская; Германия, Швейцария); семь в Азии – Индия, Малайзия, Непал, ОАЭ, Пакистан, Ирак, Союз Мьянмы; семь в Америке – Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Канада, Мексика, США, Сент-Кристофер (Сен-Китс и Невис); пять в Африке – Коморские острова, Нигерия, Республика Южный Судан (с 2011 г. есть и другой Судан), Танзания (отнесение Танзании к федерациям спорно), Эфиопия; три в Океании – Австралия, Папуа – Новая Гвинея (спорно), Соединенные Штаты Микронезии.

Структура новых федераций в странах Азии, Африки, Америки, Океании, их организация, с одной стороны, подтверждают

некоторые ранее выделенные признаки федерализма, а с другой стороны, вносят в них коррективы, осложняют выделение общих для всех стран индикаторов федеративного государства. Осложняют такое выделение и особенности европейских федераций Бельгии и Боснии и Герцеговины. По-разному оценивают территориальное устройство Папуа – Новой Гвинеи и Танзании (в последней стране в 2016 г. готовились вынести на референдум новую конституцию, которая предусматривала реформирование государственно-территориального устройства и принятие традиционных признаков федерализма, но референдум был отложен).

Проблемы возникают также с Италией и Испанией. Некоторые зарубежные авторы считают их федерациями. Правда, в отношении Италии отрицательный ответ был выражен официально, когда в 2012 г. избиратели отвергли на референдуме принятую парламентом поправку к Конституции, предусматривавшую создание в стране федерации. Поэтому, выделяя признаки федерализма, необходимо сначала определить некоторые общие позиции, с которых мы будем вычленять эти признаки.

Во-первых, речь идет не вообще о федерализме как явлении (есть общественные объединения, которые состоят из других объединений и называются федерациями, например Всемирная федерация профсоюзов; федерации в зависимых странах, например Федерация нидерландских Антильских островов), а о федеративном государстве. При обобщениях и выделении признаков мы не учитываем также федерации и квазифедерации прошлого (в том числе далекого), мы выделяем признаки современного федеративного государства.

Во-вторых, нужно иметь в виду, что в юридических, государствоведческих и политологических исследованиях, могут применяться разные подходы к определению, является или нет то или иное государство федерацией. В условиях тоталитарных режимов некоторые государства, называемые в конституциях федерациями (с определенной самостоятельностью их составных частей на уровне федерализма),

по существу, превращаются в унитарные государства. Напротив, отдельные государства, не названные в конституциях федерациями, имеют все основные признаки последних. Такова, например, ЮАР по Конституции 1986 г. (все девять провинций имеют свои конституции, право собственного законодательства, в парламенте есть особая палата для представителя провинций и др.). Близки к федерациям региональные государства, в том числе названные выше Италия и Испания, но все-таки они состоят из автономных образований, а не из субъектов федерации (у территориальной автономии иной конституционный статус).

В-третьих, вряд ли можно разделять признаки федеративного государства на основные и факультативные [2]. Факультативные – это особенности отдельных федераций. Нам важно выяснить не просто те или иные свойства федераций, которые могут быть, а могут не быть, но общие основные признаки федеративного государства, присущие всем современным федерациям, установить их в конституционном измерении.

Видимо, при отнесении государства к федерациям (или, напротив, при исключении из этой группы) было бы проще всего ориентироваться на формальный признак, который был бы единственным, – определения в конституции. Если в конституционном названии государства сказано, что оно федеративное или этот термин есть в той или иной конституции, то оно признается федеративным.

Однако такой подход вряд ли верен. Нужно учесть не только слово, а прежде всего положения конституции, которые присущи федеративному государству, его основные конституционные (а не любые) признаки. В этом юридический подход отличается от государствоведческого и политологического. Если же на практике основные признаки федеративного государства упразднены, то в данном случае при сохранении юридического определения речь пойдет уже о государственном режиме и иных обстоятельствах фактического и правового порядка.

Однако после конституционного анализа для установления реального состояния территориально-государственного устройства без государствоведческого подхода не обойтись. Сомали в Африке в 2012 г. провозглашена федеративным государством, но на деле в стране несколько самопровозглашенных государств, враждующих между собой, в том числе, с применением оружия. И, напротив, в Конституции ЮАР 1986 г. нет слова «федерация» (да и в самой ЮАР возражают против отнесения страны к федерации), но на деле в Конституции обозначены все основные признаки федеративного государства, о которых говорится ниже.

Несмотря на многие особенности современных федераций, обобщение положений конституций федеративных государств мира и имеющихся исследований, на наш взгляд, позволяет выделить некоторые общие основные конституционные признаки современного федеративного государства.

Во-первых, это суверенное союзное государство, только оно имеет государственный суверенитет в территориальной структуре федерации. Элемент союза выражен во многих положениях конституции (в названиях, в равноправии ее субъектов, разграничении полномочий и др.). Во многих странах в названии государства используется слово «федерация», что происходит от латинского слова *foedus*, обозначающего «союз», «объединение», в других принято название «соединенные штаты» или «объединенная республика» (кстати, по-английски это одно и то же слово – *united*), в-третьих, слово «союз» (Мьянма, Индия). Термины «федерация», «союз» присутствуют и в тех странах, где федерация учреждена «сверху», актом государственной власти, а не возникла в результате объединения государств или других территориальных единиц. В ней всегда есть элемент союза различных территориальных публично-правовых образований (субъектов федерации), населяющих их народов, иных публично-территориальных сообществ, являющихся частями всего народа страны, иногда этносов, языковых общностей (например, Бельгия,

Индия, Эфиопия), если федерация или некоторые ее части созданы на основе этнических или языковых данных. Разумеется, как и во всяком сообществе, в федерации возникают также элементы состязательности, противоречий, борьбы, но ведущим является состояние союза.

Вовсе не обязательно, что союз существует только тогда, когда субъектами федерации являются государства. Да фактически этого и не бывает никогда, ибо, объединяясь в федерацию, государства утрачивают суверенитет, подчиняясь верховной суверенной власти федерации, то есть перестают быть государствами. Заметим это обстоятельство. Оно пригодится для дальнейших выводов.

Во-вторых, территория федеративного государства состоит не из административно-территориальных единиц или территориальных автономий, а из особых юридически равноправных (независимо от размеров территории и численности населения) территориальных публично-правовых образований – субъектов федерации. Разница в их физических показателях в разных государствах и в одном и том же государстве может быть очень большой. Например, население (около 10 тыс. человек) одного из субъектов федерации Сент-Кристофер и Науру, небольшого островка Науру (в диаметре около 8 км), в тысячу раз меньше наиболее крупных штатов Индии. В России по территории субъекты РФ различаются в 388 раз (Якутия (Саха) и Северная Осетия – Алания) и, исключая субъект РФ – Москву, в 190 раз по населению (Московская область и Ненецкий автономный округ), что, вообще говоря, не очень хорошо. Однако все они имеют одинаковый правовой статус субъекта федерации, иной, чем статусе самого крупного территориального автономного образования или самого крупного муниципального образования (есть такие автономии и даже муниципальные образования, которые намного крупнее по территории и населению некоторых субъектов федераций). Субъекты федерации всегда вправе принимать законы, действующие на их территории, по предметам ведения и полномочиям, названным в федеральной конститу-

ции. Субъекты федерации имеют свои суды (с ограниченной компетенцией, особая судебная система есть только у штатов США), в большинстве стран они имеют свои конституции.

В-третьих, федерация имеет две разновидности публичной власти государственного характера: суверенную государственную власть федерации и государствовоподобную власть субъектов федерации и соответственно две системы таких органов (в муниципальных образованиях действует также своя публичная власть – местное самоуправление). В настоящее время субъекты федерации нигде, кроме республик в России, не называются государствами. Конечно, в некоторых странах название субъектов федерации на их языках может быть понято как государство (*state* – англ., *esetado* – исп., хотя эти слова имеют и другой перевод). На деле в США, Индии, Нигерии, Аргентине, Бразилии, Мексике и др. субъекты федераций не считаются государствами. Уже давно хорошо образованные русские юристы не стали использовать для них термин «государство», а применили неологизм – штат. В России в ч. 2 ст. 5 Конституции часть субъектов РФ (22 республики в составе РФ) названы государствами (правда, в скобках) а в некоторых других статьях (11, 77 и др.) органы субъектов РФ названы органами государственной власти.

На наш взгляд, эти положения, равно как и массовые утверждения в учебниках и литературе (в соответствии с Конституцией) о двух уровнях системы государственной власти в РФ и в федерациях, как таковых, неверны. Это наследие сначала американского, а затем советского подходов к сочетанию двух видов государств и двух суверенитетов в федеративном государстве (федерации и штатов в США, федерации и союзных республик в СССР). На деле на территории федеративного государства, кроме федеральной государственной власти, других государственных властей быть не может, это исключает принцип государственного суверенитета федеративного государства. Вряд ли можно считать, что на территории России существует 23 государства (сама федерация

и 22 республики). Названные выше формулировки – это юридический нонсенс, но исправить его невозможно: первая глава, в которой они есть, неизменяема, а для созыва Конституционного собрания и принятия новой конституции нет закона.

В-четвертых, в федерации действуют принципы верховенства федеральной публичной (государственной) власти и федерального права. Свое наиболее острое применение они находят при использовании федерацией федерального принуждения вплоть до военного при наиболее грубых нарушениях федеральной конституции (было в США, Швейцарии, России, Нигерии).

В-пятых, существует конституционное разграничение предметов ведения и полномочий федерации и предметов ведения полномочий ее субъектов (для территориальных автономий и, тем более, муниципальных образований такого разграничения нет, существует выделение им определенных полномочий). Разграничение осуществляется по-разному (мы называем в учебниках пять таких способов), но в данном случае нет необходимости рассматривать их, важно констатировать сам факт как общий конституционный признак федеративного государства.

В-шестых, в федерациях существуют особые организационные формы и институты, предназначенные для выражения специфических интересов субъектов федерации и участия их в решении вопросов федерального значения. Их не следует сводить только к особой палате в федеральном парламенте, а эту палату толковать только как орган представительства специфических интересов. Палата также орган участия субъектов федерации в решении общих вопросов. Имеются и другие формы, хотя они редко упоминаются в конституциях: особые должности министров, представительства субъектов федерации при правительстве, отказ от обсуждения проекта закона или от его принятия, если он вызывает возражения у определенного числа субъектов федерации, участие субъектов федерации в обсуждении проектов международных договоров, если они затрагивают их интересы, и др. В Танзании

особой палаты для представительства двух субъектов объединенной республики (Танзании и Занзибара) нет, но существует установленное привилегированное представительство Занзибара в однопалатном парламенте государства, которое намного превышает его долю в населении страны.

Что же касается иных признаков, иногда называемых в литературе, то они могут быть, а могут и не быть. Так, во многих федерациях их субъекты имеют свои конституции, но в России меньшая часть субъектов РФ имеет конституции (республики в составе РФ), а большая часть – уставы. У бельгийских регионов, у индийских штатов конституций нет (кроме отчасти подобного документа для штата Джамму и Кашмир), но некоторые автономии их имеют (Каракалпакская (Узбекистан) и Нахичеванская (Азербайджан) автономные республики). Право принимать свои законы имеют и некоторые территориальные автономные образования. Собственное гражданство субъекты федераций имеют редко, в большинстве стран его нет, а в Соединенных Штатах, как удалось выяснить на занятиях с американскими студентами из разных штатов, оно практического значения почти не имеет. Своя целостная система судов у субъектов федераций тоже редкость. По существу, в завершеном виде она есть только в США. Добровольность объединения при создании федерации тоже бывает не всегда. Федерации в Индии, Нигерии, Пакистане, Малайзии и др. созданы сверху актами государственной власти. Соглашения о создании государства Боснии и Герцеговины были подписаны в далекой Америке, в Вашингтоне и Дейтоне (США), в 1995 г. Да и предпосылки германской федерации создавал еще Бисмарк «железом» и кровью.

Можно привести другие данные, которые противоречат называемым в литературе общим признакам федерализма. Но намеченные выше шесть общих конституционных признаков тоже не являются истиной в последней инстанции. Возникают новые явления, которые требуют постоянных уточнений.

Список литературы:

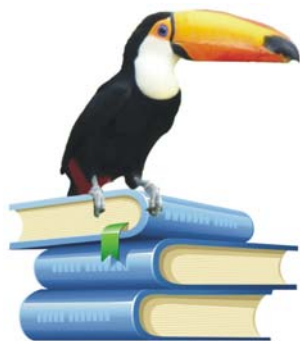
[1] *Невинский В.В.* Вопросы российского федерализма в научном наследии профессора Б.С. Крылова // Проблемы конституционного развития Российской Федерации: Сб. статей, посвященный 90-летию профессора Б.С. Крылова. М., 2013.

[2] <http://lecu.ru/konstitutsionnoe-pravo-zarubezhnykh-stran/639-ponyatie-priznaki-i-vidy-federatsii>.

Spisok literatury:

[1] *Nevinskij V.V.* Voprosy' rossijskogo federalizma v nauchnom nasledii professora B.S. Kry'lova // Problemy' konstitucionnogo razvitiya Rossijskoj Federacii: Sb. statej, posvyashhenny'j 90-letiyu professora B.S. Kry'lova. M., 2013.

[2] <http://lecu.ru/konstitutsionnoe-pravo-zarubezhnykh-stran/639-ponyatie-priznaki-i-vidy-federatsii>.



Объединенная электронная
редакция

ЮРКОМПАНИ

www.publish.law-books.ru

Научно-издательская группа «ЮРКОМПАНИ»

осуществляет оперативную полиграфию и издание рукописей (монографий, учебников, учебных пособий, учебно-методических изданий и др.). Редакционно-издательский цикл включает несколько стадий:

- ✓рецензирование рукописи;
- ✓редактирование рукописи;
- ✓первая корректура рукописи;
- ✓форматирование и подготовка рукописи к верстке;
- ✓верстка рукописи;
- ✓вторая корректура рукописи и снятие вопросов, возникших в процессе верстки текста,
- ✓согласование с автором сверстанного текста рукописи в формате pdf (по желанию автора),
- ✓согласование с автором макета обложки рукописи (по желанию автора),
- ✓печать согласованного с автором тиража книги.